**Deutscher Bundestag** **Drucksache 16/5103**

**16. Wahlperiode** 25. 04. 2007

# Antrag

**der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Irmingard Schewe-Gerigk, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Omid Nouripour, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## Für ein integrationsförderndes, menschenrechtskonformes und humanitär ausgewogenes Zuwanderungsgesetz

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das deutsche Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht bedarf einer Weiterentwicklung. Die Bundesrepublik Deutschland muss in diesem Rechtsgebiet elf Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht überführen. Zudem hat die Praxiserfahrung mit dem Zuwanderungsgesetz gezeigt, dass insbesondere Regelungen zur Zuwanderung, zur Integrationsförderung und zur Wahrung des Flüchtlingsschutzes zu verbessern sind.

Die von der Bundesregierung angestrebten gesetzlichen Änderungen werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Zwingende EU-Vorgaben werden nicht oder ungenügend umgesetzt. Zudem sind zahlreiche aufenthalts- und asylrechtliche Verschärfungen vorgesehen.

Der Zuwanderungskompromiss von 2004 darf nicht auf Kosten von Integration und Humanität aufgekündigt werden. Die Bundesrepublik Deutschland braucht im Gegenteil ein Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht, das Integration fördert, Familien, Frauen und Jugendliche stärkt und humanitären Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen in vollem Umfang entspricht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

bei der Überarbeitung des Zuwanderungsgesetzes die folgenden Anforderungen einzuhalten:

A. Integration fördern statt behindern

1. Familienzusammenhalt schützen
   1. Das Recht auf ein Zusammenleben in ehelicher Gemeinschaft darf nicht durch neue Bedingungen beim Familiennachzug eingeschränkt werden. Dies gebietet auch der besondere Schutz, den die Ehe im Grundgesetz genießt.
   2. Der Ehegattennachzug darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass Deutschkenntnisse bereits vor der Einreise bestehen. Nachziehende Ehepartnerinnen/Ehepartner erwerben Deutschkenntnisse in den Integrationskursen in Deutschland.

   3. Sozial Schwache dürfen beim Familiennachzug nicht benachteiligt werden. Der Ehegattennachzug zu Deutschen muss weiterhin unabhängig von finanziellen Voraussetzungen gewährleistet sein.
   4. Binationale Ehen und Lebenspartnerschaften sind vom Staat zu akzeptieren und zu unterstützen, statt sie unter gesetzlichen Pauschalverdacht zu stellen und ihnen nahezulegen, die familiäre Gemeinschaft ins Ausland zu verlegen.
   5. Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erteilt worden ist, müssen einen Anspruch darauf erhalten, die Einheit der Familie in Deutschland aufrechtzuerhalten.
2. Opfer von Zwangsverheiratung wirksam schützen
   1. Von Zwangsverheiratung Betroffene müssen ein sofortiges eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten.
   2. Die legale Rückkehr von Personen, die zur Verheiratung ins Ausland verschleppt wurden, muss auch über sechs Monate hinaus gesichert sein.
   3. Von Gewalt bedrohten Ausländerinnen, die nur eine Duldung besitzen bzw. deren gewalttätiger Ehepartner nur eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung besitzt, muss Zugang zu einem humanitären Schutzstatus im Rahmen des § 25 AufenthG ermöglicht werden.
3. Integrationskurse: Qualität statt Bußgelder
   1. Die Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz müssen ausgeweitet werden, differenziert und besser finanziert. Insbesondere muss die Versorgung für die nach dem Gesetz nicht ausdrücklich berechtigte Gruppe der sog. Bestandsausländer mit neuen Angeboten erreicht werden.
   2. Um die Teilnahmemöglichkeit von Eltern zu verbessern, ist die Kinderbetreuung während der Kurse sicherzustellen.
   3. Es darf keine neuen Zwangsmaßnahmen und Bußgelder geben.
4. Aufenthaltsverfestigung und damit Integration erleichtern
   1. Nach dem Aufenthaltsgesetz bestehende Ansprüche auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis dürfen nicht in Frage gestellt werden.
   2. Der besondere Ausweisungsschutz von in Deutschland aufgewachsenen Heranwachsenden darf nicht angetastet werden.
   3. Die Ausweisungstatbestände dürfen nicht verschärft werden.
5. Einbürgerung erleichtern statt erschweren
   1. Die Einbürgerung darf nicht durch zusätzliche Hürden, versteckte Kosten und langwierige Verfahren erschwert werden.
   2. Gesinnungstests durch die Länder müssen wirksam unterbunden werden.
   3. Die Regelungen zur erleichterten Einbürgerung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind unverändert zu erhalten.
   4. Die doppelte Staatsbürgerschaft soll nicht nur bei EU-Bürgern grundsätzlich akzeptiert werden, sondern auch bei Angehörigen von Staaten, die der EU assoziiert sind und eine Beitrittsperspektive haben.
   5. Wer bei der Geburt mehrere Staatsangehörigkeiten erworben hat, darf künftig nicht gezwungen werden, sich für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden (Verzicht auf das Optionsmodell).

6. Wer die deutsche Staatsbürgerschaft erworben hat, ist ohne Vorbehalte als Deutscher zu behandeln. Spezifische Registrierungen in einem eigenen Register haben zu unterbleiben.

B. Menschenrechte müssen beachtet, Flüchtlinge geschützt und EU-Richtlinien zum Schutz von Flüchtlingen vollständig umgesetzt werden

1. Es muss sichergestellt werden, dass Menschen als Flüchtlinge anerkannt werden, die aufgrund ihrer sexuellen Identität verfolgt wurden, wie dies die Qualifikationsrichtlinie vorsieht.
2. Es muss sichergestellt werden, dass Menschen als Flüchtlinge anerkannt werden, die aufgrund der öffentlichen religiösen Betätigung verfolgt wurden, wie dies die Qualifikationsrichtlinie vorsieht.
3. Es muss sichergestellt werden, dass Menschen als Flüchtlinge anerkannt werden, die aufgrund von Kriegsdienstverweigerung verfolgt wurden, wie dies die Qualifikationsrichtlinie vorsieht.
4. Flüchtlinge, die einer Bevölkerungsgruppe angehören, der im Herkunftsland willkürliche Gefahr droht, müssen nach § 60 Abs. 7 AufenthG Zugang zum subsidiären Schutz, so wie ihn die Qualifikationsrichtlinie vorschreibt, erhalten.
5. Der Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 3 AufenthG für Flüchtlinge, denen Abschiebungshindernisse zuerkannt wurden, muss von einer „Soll-“ in eine „Ist-Vorschrift“ umgewandelt werden.
6. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Kindeswohl sind vollständig und korrekt umzusetzen.
7. Zur Vermeidung künftiger Kettenduldungen muss insbesondere eine Änderung von § 25 Abs. 5 AufenthG erfolgen, die die Prüfung der Zumutbarkeit einer Ausreise für den Betroffenen beinhaltet.
8. Eine wirksame Bleiberechtsregelung muss im AufenthG verankert werden.
9. Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt worden ist, müssen innerhalb des Zeitraums, in dem sie nur über einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang verfügen, gegenüber anderen in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen bevorzugt berücksichtigt werden (Vorrang im Nachrang). Ihnen ist zudem die Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung zu ermöglichen.
10. Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt worden ist, dürfen im Falle der Sozialhilfebedürftigkeit keiner räumlichen Beschränkung unterliegen.
11. Bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (sog. Dublin II) ist der individuelle Rechtsschutz wirksam zu gestalten.
12. In das Asylbewerberleistungsgesetz sind die Vorschriften der Richtlinie 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) über die medizinische Versorgung von Asylsuchenden sowie über die spezifischen Betreuungserfordernisse von Personen mit besonderen Bedürfnissen aufzunehmen. Traumatisierte Asylbewerber und Opfer des Menschenhandels erhalten somit einen Anspruch auf medizinische Behandlung.
13. Asylanträge von Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, dürfen nicht im sog. Flughafenverfahren behandelt werden. Vielmehr ist ihnen zunächst im Inland die erforderliche medizinische Behandlung zu gewähren (Artikel 20 der Richtlinie 2003/9/EG).

14. Opfern von Menschenhandel ist regelmäßig eine Bedenkzeit von bis zu sechs Monaten einzuräumen, in der sie entscheiden können, ob sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten wollen. Sie sind von einer Verteilung gemäß § 15a AufenthG auszunehmen. Nach Ablauf der Bedenkfrist ist Opfern von Menschenhandel eine befristete Aufenthaltserlaubnis von mindestens sechs Monaten zu erteilen, wenn sie entweder zur Zusammenarbeit mit den Behörden bei den Ermittlungen bereit sind oder der Verbleib des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist. In Härtefällen ist ein Aufenthaltsrecht auch über das Strafverfahren hinaus zu erteilen.
15. Verstöße gegen die Residenzpflicht für Asylsuchende müssen entkriminalisiert werden. Die Bußgeld- und Strafvorschriften von § 85 Nr. 2 und § 86 des Asylverfahrensgesetzes sind aufzuheben.
16. Ausländerbehörden dürfen kein eigenständiges Festnahmerecht erhalten. Es gilt der Richtervorbehalt.
17. Die Rechtsschutzmöglichkeit bei der Verhängung von Zurückweisungshaft muss gewahrt bleiben.
18. Es darf keine zeitliche Ausweitung des Bezugs abgesenkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geben.
19. Es darf keine Beweislastumkehr bei der Altersfeststellung von Jugendlichen geben.

Berlin, den 25. April 2007

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

## Begründung

Zu Ziffer I

Die Bundesrepublik Deutschland muss elf EU-Richtlinien umsetzen, die das Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht betreffen. Bereits der vom Bundesministerium des Innern vorgelegte Referentenentwurf wurde von Fachverbänden, Kirchen, Gewerkschaften und anderen Nichtregierungsorganisationen kritisiert. Auch der inzwischen von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wird den Anforderungen nicht gerecht. „Die Verschärfungen stehen in krassem Widerspruch zu den Intentionen des von Ihnen initiierten Integrationsgipfels“, schreiben Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Integrationsgipfels in einem offenen Brief an die Bundeskanzlerin vom 27. März 2007.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten, den in diesem Antrag dargelegten Forderungen bei der Änderung des Zuwanderungsgesetzes zu entsprechen.

Zu Ziffer II

Zu Buchstabe A

Prägende Merkmale des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sind Abschottung und zusätzliche Hürden für Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung. Misstrauen, bürokratische Gängelung und das Vorenthalten von Rechten sind der Integration abträglich.

Zu Nummer 1

Das grundgesetzlich besonders geschützte Recht auf familiäre Gemeinschaft darf nicht durch Sprachanforderungen eingeschränkt werden, wie sie der Gesetzentwurf der Bundesregierung in § 30 Abs. 1 AufenthG vorsieht. Mit dieser Regelung durchbricht die Bundesregierung das mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 geschaffene System der Integrationskurse. Diese beinhalten vor allem die Vermittlung der Deutschkenntnisse, die zweifellos notwendig sind, um in Deutschland ein gleichberechtigtes Leben zu führen. Deutschkenntnisse können viel besser in dem bestehenden verbindlichen Rahmen in Deutschland erworben werden als im Ausland, wo ein flächendeckendes System entsprechender Kurse nicht existiert.

Daher besteht für die Regelung keine Erforderlichkeit, zumal es sich nicht um ein Umsetzungserfordernis aus der Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG handelt. Mit der Regelung lassen sich auch keine Zwangsverheiratungen verhindern. Die absehbare Wirkung wäre ein dramatischer Rückgang des Ehegattennachzuges. Eine vergleichbare Regelung für Spätaussiedler hatte einen Rückgang des Zuzuges um rund 40 Prozent zur Folge – trotz erheblicher materieller Aufwendungen des Bundes für die Sprachförderung in den entsprechenden Herkunftsgebieten. Die von der Bundesregierung vorgesehene Regelung bedeutet zudem eine Diskriminierung insbesondere türkischer Staatsangehöriger, da für visafreie Staaten eine Ausnahme vorgesehen ist (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 AufenthG-E in Verbindung mit § 41 der Aufenthaltsverordnung. Danach gilt die Ausnahme für Staatsangehörige von Australien, Israel, Südkorea, Neuseeland, den USA sowie Andorra, Honduras, Monaco, San Marino).

Mit der von der Bundesregierung in § 28 AufenthG beabsichtigten Änderung kann erstmals der Familiennachzug zu Deutschen von einem gesicherten Lebensunterhalt abhängig gemacht werden. Wer Sozialleistungen bezieht, kann nicht mehr selbstverständlich davon ausgehen, eine binationale Partnerschaft in Deutschland führen zu können. Die Regelung richtet sich laut Begründung der Bundesregierung explizit gegen Eingebürgerte, Doppelstaatler und Personen, die längere Zeit im Ausland gelebt haben und die dortige Sprache kennen. Ihnen sei eine eheliche Gemeinschaft im Ausland zumutbar. Das ist zynisch und entspricht nicht dem grundgesetzlichen Auftrag des Staates, Ehe und Familie besonders zu schützen.

Mit einem generellen Misstrauen werden binationale Partnerschaften zudem mit dem vorgesehenen § 27 Abs. 1a AufenthG-E überzogen, nach dem der Nachzug nicht zugelassen wird, wenn für die Behörden feststeht, dass die Ehe ausschließlich zum Zweck des Nachzuges geschlossen wurde. Bereits jetzt finden umfangreiche Prüfungen statt, ob eine Scheinehe vorliegt – unter erheblicher Beeinträchtigung der Privatsphäre. Dies im Gesetz festzuschreiben ist ein Signal an die Behörden, ihre Praxis noch zu verschärfen.

Nach der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG) ist auch die Möglichkeit der Familienzusammenführung für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG zu verbessern. Artikel 23 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie sieht vor: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann.“ Absatz 2 beschränkt das diesbezügliche Ermessen der Mitgliedstaaten. § 29 Abs. 3 AufenthG muss entsprechend verändert werden.

Zu Nummer 2

Zwangsverheiratung ist eine schwere Straftat. Das wurde 2005 mit entsprechender Änderung des Strafgesetzbuches unmissverständlich klargestellt. Das Strafrecht allein reicht jedoch nicht aus, um die Betroffenen zu schützen. Um Opfern von Zwangsverheiratung wirksam zu helfen, ist es außerdem dringend

erforderlich, ihre aufenthaltsrechtliche Situation zu verbessern. Das ist die einhellige Auffassung von Expertinnen und Experten, die sowohl bei der Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages im vergangenen Jahr als auch erneut im Rahmen der Arbeitsgruppe 4 des Integrationsgipfels vorgetragen wurde (Arbeitsgruppenbericht 4 – Nationaler Integrationsplan). Im Gesetzentwurf der Bundesregierung findet sich keine einzige Maßnahme zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Betroffenen.

Es muss sichergestellt sein, dass sie sofort ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten und nicht erst nach zwei Jahren. Dies ist in § 31 AufenthG entsprechend klarzustellen. Zudem muss Frauen, die zur Verheiratung ins Ausland verbracht wurden, ein längeres Rückkehrrecht als die bisherigen sechs Monate garantiert werden. Bislang greift das eigenständige Aufenthaltsrecht nicht für von Gewalt bedrohte Ausländerinnen, die nur eine Duldung besitzen bzw. deren gewalttätiger Ehepartner nur eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung besitzt. Ihnen muss Zugang zu einem humanitären Schutzstatus im Rahmen des § 25 AufenthG ermöglicht werden.

Zu Nummer 3

Die Erfahrungen und das Rambøll-Gutachten haben gezeigt, dass Migrantinnen und Migranten Integrationskurse wahrnehmen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kann eine signifikante Abbruchquote von angeblichen Integrationsverweigern nicht bestätigen – wohl aber, dass 40 Prozent der Kursabbrüche wegen fehlender Kinderbetreuung erfolgen. In diesem Bereich gibt es folglich Gegensteuerungsbedarf. Bußgelder von 1 000 Euro als einzige Maßnahme anzudrohen (§ 98 Abs. 5 AufenthG-E) ist nicht zielführend. Integration lässt sich nicht mit Drohungen erzwingen.

Zu Nummer 4

1. Die vorgesehene Änderung in § 8 Abs. 2 AufenthG stellt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Frage, wenn Verpflichtungen zur Teilnahme am Integrationskurs nicht nachgekommen wurde. Das soll sogar dann gelten, wenn es eigentlich einen gesetzlichen Anspruch auf Verlängerung gibt. Dies stellt eine unnötige Verschärfung dar. Auch jetzt schon kann Nichtteilnahme Konsequenzen für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis haben. Nichtverlängerung zum Regelfall zu machen, öffnet bürokratischer Gängelung Tür und Tor und schadet der Integration.
2. Wer in Deutschland aufgewachsen ist und eine Niederlassungserlaubnis hat, genießt aus gutem Grund einen besonderen Ausweisungsschutz (§ 56 Abs. 2 AufenthG). Eine Abschiebung in ein anderes Land ist auch bei schweren Straftaten nicht zumutbar. Für die Ahndung der Straftaten steht das gesamte Instrumentarium zur Verfügung, das es auch für deutsche Straftäter gibt. Prävention und Ahndung von Straftaten sind wichtig, aber das Aufenthaltsrecht ist dafür weder ein geeignetes noch ein legitimes Mittel. Die Angleichung von Rechten bei der Aufenthaltsverfestigung dient der Integration.
3. Der Entwurf der Bundesregierung sieht für § 55 AufenthG vor, dass Ausländer ausgewiesen werden können, wenn sie „eine andere Person in verwerflicher Weise, insbesondere unter Anwendung von Gewalt davon abhält, am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik teilzunehmen." Ausweisungsdrohungen mit unbestimmten Rechtsbegriffen fördern nicht die Integration.

Zu Nummer 5

Aus demokratie- wie aus integrationspolitischen Gründen ist anzustreben, dass möglichst alle langfristig in Deutschland Lebenden rechtlich gleich gestellt sind. Volle rechtliche Integration einschließlich politischer Teilhaberechte wird nur durch die Staatsbürgerschaft garantiert. Vor diesem Hintergrund ist es besorgniserregend, dass die Einbürgerungszahlen zurückgegangen sind. Um diesen Trend umzukehren, ist Folgendes erforderlich:

Die bereits bestehenden Hürden für die Einbürgerung dürfen nicht durch zusätzliche Bedingungen erhöht werden. Der von der Bundesregierung vorgesehene Nachweis auch schriftlicher Deutschkenntnisse über ein Zertifikat stellt eine Verschärfung dar, die Einbürgerungsinteressierten neue Kosten auferlegt. Auf keinen Fall darf die Gesinnung Gegenstand von Einbürgerungstests werden. Dazu ist auch eine Klarstellung bezüglich § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) ratsam, der von Ländern wie Baden-Württemberg ansonsten auch künftig zur Begründung entsprechender Tests instrumentalisiert werden könnte.

Von der Voraussetzung, den Lebensunterhalt sichern zu können, müssen 14- bis 23-jährige Einbürgerungswillige vollständig befreit bleiben. Die bestehende Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 2 StAG muss unverändert erhalten bleiben. Es kann nicht angehen, dass junge Menschen sich zwischen Studium und Staatsbürgerschaft entscheiden sollen.

Die Beibehaltung bestehender Staatsangehörigkeiten hat sich als unproblematisch erwiesen und sollte daher nicht nur (wie von der Bundesregierung vorgesehen) bei Staatsangehörigen der EU und der Schweiz generell akzeptiert werden, sondern auch bei Angehörigen von Staaten, die der EU mit Beitrittsperspektive assoziiert sind. Damit würde in diesem Punkt eine Benachteiligung von türkischen Staatsangehörigen vermieden werden, die ansonsten aufgrund des europäischen Assoziationsrechts bereits weitgehend mit EU-Bürgern gleichgestellt sind. Dies wäre zudem geeignet, die Zahl der Einbürgerungsanträge erheblich zu erhöhen.

Wesentlicher Erfolg der Novelle des Staatsangehörigkeitsrechts war der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt. Ab 2008 werden jedoch immer mehr volljährige deutsche Staatsangehörige, die seit Geburt außerdem einen weiteren Pass besitzen, gezwungen werden, sich für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Um zu verhindern, dass ein großer Teil damit die deutsche Staatsbürgerschaft wieder verliert, ist der Optionszwang (§ 29 StAG) zu streichen.

Wer deutscher Staatsangehöriger ist, ist ohne Einschränkungen als solcher zu behandeln. Das von der Bundesregierung in § 33 StAG geplante Bundesregister über Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten birgt dagegen die Gefahr, dass Deutsche, die die deutsche Staatsbürgerschaft aufgrund des Jus-soli-Rechts oder einer Einbürgerung erhalten haben, diskriminiert werden. Um Vorbehalte, gesonderte Überprüfung in Rasterfahndungen o. Ä. für die Zukunft auszuschließen, darf es keine zentrale Registrierung geben. Vielmehr ist vorzusehen, dass entsprechende personenbezogene Daten gelöscht werden, wenn sie nach erfolgter Einbürgerung nicht mehr benötigt werden.

Zu Buchstabe B

Zu Nummer 1

Die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG regt an, die sexuelle Identität eines Flüchtlings als Verfolgungsursache bei dessen Anerkennung zu berücksichtigen. In Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe d Satz 2 heißt es: „Je nach den Gegebenheiten im Herkunftsland kann als eine soziale Gruppe auch eine Gruppe gelten, die sich auf das gemeinsame Merkmal der sexuellen Ausrichtung gründet.“

Eine solche Regelung fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Zu Nummer 2

Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe b der Qualifikationsrichtlinie schreibt vor, dass Personen, die aufgrund religiöser Handlungen im öffentlichen Raum als Flüchtlinge anzuerkennen sind: „Der Begriff der Religion umfasst (…) die Teilnahme (…) an religiösen Riten im privaten oder öffentlichen Bereich“. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt diese Vorschrift nicht um.

Zu Nummer 3

Artikel 9 der Qualifikationsrichtlinie ermöglicht die flüchtlingsrechtliche Anerkennung einer Kriegsdienstverweigerung. In Artikel 9 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie heißt es: „Als Verfolgung im Sinne von Absatz 1 können unter anderem die folgenden Handlungen gelten: (…) e) Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt, wenn der Militärdienst Verbrechen oder Handlungen umfassen würde, die unter die Ausschlussklauseln des Artikels 12 Absatz 2 fallen“. Eine solche Regelung fehlt aber im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Zu Nummer 4

Die Vorgabe aus der Qualifikationsrichtlinie ist es, den gebotenen Schutz von Bürgerkriegsflüchtlingen sicherzustellen. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung bleibt es auch in Zukunft in § 60 Abs. 7 AufenthG bei der jetzigen Sperrklausel („Gefahren, die der Bevölkerung allgemein drohen“) im Gesetz, die solch einen Schutz weitgehend ausschließt.

Nach Artikel 15 Buchstabe c der Richtlinie 2004/83/EG gilt als den subsidiären Schutzstatus begründender „ernsthafter Schaden“ „eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.“

Der zur Umsetzung dieser Norm vorgeschlagene Text des Gesetzentwurfs enthält den Begriff der willkürlichen Gewalt nicht. Der Wortlaut von Artikel 15 Buchstabe c der Richtlinie 2004/83/EG ist wortgetreu in nationales Recht umzusetzen.

Zu Nummer 5

Artikel 24 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten „So bald wie möglich nach Zuerkennung des Schutzstatus (…) Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, einen Aufenthaltstitel“ ausstellen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung unterlässt es, dieser Vorgabe der Qualifikationsrichtlinie folgend, § 25 Abs. 3 AufenthG von einer „Soll-“ in eine „Ist-Vorschrift“ umzuwandeln.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird in § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder wenn der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt. Weder Artikel 24 Abs. 2 noch Artikel 17 der Qualifikationsrichtlinie stellen derartige Anforderungen an die Gewährung subsidiären Schutzes.

Zu Nummer 6

In einer Reihe von EU-Richtlinien wird dem besonderen Schutzbedürfnis von Kindern durch spezifische, auf das Kindeswohl gerichtete Vorschriften Rechnung getragen. Dies betrifft z. B. die Opferschutzrichtlinie (Artikel 9 Abs. 2, Artikel 10), die Aufnahmerichtlinie (Artikel 10), die Verfahrensrichtlinie (Artikel 17) wie auch die Qualifikationsrichtlinie (Artikel 30). Die Asylverfahrensrichtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten in Artikel 6 Abs. 4 Buchstabe b, die altersbezogene Handlungsfähigkeit für unbegleitete Flüchtlingskinder in Asylverfahren auf 18 Jahre heraufzusetzen. („Die Mitgliedstaaten können im nationalen Recht festlegen, (…)“ b) in denen der Antrag eines unbegleiteten Minderjährigen von einem Vertreter gemäß Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a zu stellen ist“). Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie definiert unbegleitete minderjährigere Asylsuchende wie folgt: „jede Person unter 18 Jahren, (…) solange sie sich nicht tatsächlich in der Obhut [eines für sie verantwortlichen Erwachsenen] befindet“. Ein solcher Schritt ist überfällig. Er entspricht der UN-Kinderrechtskonvention und dem Votum des 15. Deutschen Bundestages (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4724).

Zu Nummer 7

Die bisherige Anwendungspraxis des Zuwanderungsgesetzes zeigt, dass bundesweit nur in wenigen Einzelfällen Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG positiv beschieden worden sind. Wird eine Aufenthaltserlaubnis anstelle einer Duldung beantragt, prüfen die Ausländerbehörden in aller Regel nur, ob eine Ausreise möglich ist. Ob eine Ausreise für den Betroffenen – insbesondere nach langen Jahren des Aufenthalts – noch zumutbar ist, wird in der Regel nicht geprüft. Eine entsprechende Klarstellung in § 25 Abs. 5 AufenthG fehlt im Gesetzentwurf der Bundesregierung. Eine Klarstellung, die insbesondere die Zumutbarkeit einer Ausreise sowie die besondere Situation in Deutschland aufgewachsener Kinder und Jugendlicher berücksichtigt, wurde auch von Flüchtlingsorganisationen und Kirchen anlässlich des Praktikererfahrungsaustausches zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes gefordert.

Zu Nummer 8

Eine gesetzliche Bleiberechtsregelung ist sowohl aus humanitären als auch aus integrationspolitischen Gründen dringend erforderlich. Weder die Altfallregelung der Innenministerkonferenz vom November 2006 noch die aktuell von der Bundesregierung geplante Altfallregelung wird den Erfordernissen gerecht, weil sie Bedingungen enthalten, die von den meisten Geduldeten voraussichtlich nicht erfüllt werden können. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte sich bereits im Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 16/218 für eine wirksame Bleiberechtsregelung eingesetzt.

Eine wirksame gesetzliche Bleiberechtsregelung muss den langjährig Geduldeten eine realistische Aufenthaltsperspektive geben und darf nicht mit zahlreichen Ausschlussgründen ausgehebelt werden. Die Sicherung des Lebensunterhalts durch ein Arbeitsverhältnis darf nicht zur Bedingung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gemacht werden. Die Begünstigten erhalten keine Verlängerung der Duldung, sondern sofort eine Aufenthaltserlaubnis. Es dürfen keine unverhältnismäßigen Anforderungen an die Erfüllung von Mitwirkungspflichten gestellt werden.

Vorhandene Deutschkenntnisse dürfen nicht zur Voraussetzung für ein Bleiberecht gemacht werden, weil Geduldete von Sprachkursen ausgeschlossen sind.

Niedrigere Aufenthaltszeiten müssen für besonders schutzbedürftige Gruppen, wie unbegleitete Minderjährige, Traumatisierte und Opfer von rassistischen Übergriffen vorgesehen sein.

Bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Bleiberechtsregelung muss sichergestellt werden, dass potentiell Begünstigte nicht abgeschoben werden. Regelungen, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagen, die die Erteilung eines Bleiberechts an Jugendliche von der Ausreise der Eltern abhängig machen, sind rechtsstaatlich bedenklich. Auch der mögliche Ausschluss einzelner Nationalitäten ist nicht kompatibel mit internationalem Flüchtlingsrecht. Es besteht die Gefahr, dass so eine sog. Problemstaatenliste entsteht, die auf Erkenntnissen beruht, die keiner Überprüfung zugänglich sind.

Zu Nummer 9

Artikel 26 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie schreibt zwingend vor: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften über die vorrangige Behandlung auf dem Arbeitsmarkt Zugang zu einem Arbeitsplatz erhalten, der ihnen angeboten worden ist.“ Eine solche Vorschrift fehlt aber im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Zu Nummer 10

Artikel 26 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie schreibt zudem zwingend vor: „Unmittelbar nach der Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus gestatten die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, die Aufnahme einer (…) selbstständigen Erwerbstätigkeit.“ Auch diese zwingende Vorschrift wird im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht umgesetzt.

Zu Nummer 11

Asylsuchende, die im Rahmen der Dublin-II-Verfahren in einen anderen EU-Staat überstellt werden, sollen nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung künftig nicht mehr die Möglichkeit haben, im Eilverfahren gegen ihre Abschiebung Rechtsmittel einzulegen.

Rechtswidrige Abschiebungen können nicht verhindert werden. Schon jetzt kommt es in der Praxis zu illegalen Familientrennungen. Auch werden Kinder wegen unklarer Zuständigkeiten zum Teil mehrfach zwischen Staaten hin und her geschoben. Mit der Neuregelung würde ein rechtsschutzfreier Zustand zementiert.

Insbesondere mit Blick auf unbegleitete minderjährige Kinder (Artikel 6 der Dublin-II-Verordnung) sowie auch Familienangehörige (Artikel 7 der Dublin-II-Verordnung) wie auch im Hinblick auf das Selbsteintrittsrecht aus humanitären Gründen (Artikel 15 der Dublin-II-Verordnung) liegt die Intention der Dublin-II-Verordnung nahe, einen wirksamen Rechtsschutz sicherzustellen, da andernfalls unmittelbare gemeinschaftsrechtliche Ansprüche gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat nicht umgesetzt werden können. Darauf weist auch Artikel 19 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 343/2203/EG hin, wonach die Mitgliedstaaten zwar die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen beseitigen können. Eine darüber hinausgehende Kompetenz, auch die Eilrechtsschutzverfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzuschaffen, beinhaltet diese Norm aber nicht.

Zu Nummer 12

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung werden keine Vorschläge zur Umsetzung der Richtlinie 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) gemacht. Regelungsbedarf ist insbesondere mit Blick auf die medizinische Versorgung von Asylsuchenden und auf die spezifischen Betreuungsbedürfnisse besonders bedürftiger Personen angezeigt. Auch die umfangreichen Vorschriften zur spezifischen Betreuung besonders schutzbedürftiger Personen, wie z. B. Opfer von Menschenhandel (Artikel 15 Abs. 2, Artikel 17 bis 20 der Richtlinie 2003/9/EG), sind bislang nicht umgesetzt worden.

Zu Nummer 13

Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 20 der Richtlinie 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) Sorge dafür zu tragen, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung erhalten. Dies erfordert die Bereitstellung eines Verfahrens zur Feststellung des Bedarfsfalles. Ist der Bedarfsfall festgestellt, sind besondere medizinische Vorkehrungen zu treffen und die erforderlichen verfahrensrechtlichen Schritte einzuleiten. Hiermit unvereinbar ist die Durchführung eines Flughafenverfahrens (§ 18a des Asylverfahrensgesetzes – AsylVfG). Vielmehr ist bei Hinweisen auf Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten das Verfahren zwecks Feststellung des Bedarfsfalles auszusetzen und zu diesem Zweck die Einreise zu gestatten (vgl. § 18a Abs. 6 Nr. 1 AsylVfG). Zur Klarstellung sind die Einreiseansprüche in § 18a Abs. 6 AsylVfG um diese Fallgruppe zu ergänzen.

Zu Nummer 14

Die Entscheidung darüber, ob sie als Zeuginnen in einem Strafverfahren gegen die Täter auszusagen bereit sind, wiegt für das persönliche Schicksal der Opfer schwer. Oftmals sind sie traumatisiert und brauchen Zeit, um von dem Erlebten Abstand zu gewinnen. Für ihre Entscheidung muss ihnen daher eine angemessene Erholungs- und Bedenkzeit zugestanden werden. Auch die Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG) fordert in Artikel 6: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.“ In dieser Bedenkzeit sollen die Opfer gemäß Artikel 7 der Opferschutzrichtlinie Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts ebenso erhalten wie den Zugang zu medizinischer Notversorgung einschließlich angemessener psychologischer Hilfe. Die Dauer dieser Bedenkzeit können die Mitgliedstaaten selbst festlegen. Wir halten es für sinnvoll, hier dem Vorschlag des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK) zu folgen, der eine Bedenkzeit von bis zu sechs Monaten empfiehlt.

Nach § 15a des AufenthG werden unerlaubt eingereiste Ausländerinnen und Ausländer auf die Länder verteilt. Betroffene von Menschenhandel sind oftmals illegal in die Bundesrepublik Deutschland gekommen. Der Stellungnahme des KOK zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie zufolge ist die Verteilung für die Opfer von Menschenhandel sehr nachteilig. Die Frauen brauchen einen geschützten Raum, der in Gemeinschaftsunterkünften naturgemäß nicht gegeben ist. Ebenso ist eine qualifizierte psychosoziale Betreuung dort nicht möglich. Da pro Bundesland meist nur eine zentrale Einrichtung besteht, sind die Frauen in hohem Maße gefährdet, da die Täter sie dort leicht ausfindig machen können. Die bestehende Praxis widerspricht auch der Opferschutzrichtlinie, nach der diesen

Menschen „in Anbetracht ihrer Schutzbedürftigkeit“ ermöglicht werden soll „sich zu erholen und dem Einfluss der Täter zu entziehen.“ Ebenso ist „den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen der Opfer des Menschenhandels gebührend Rechnung zu tragen“.

Artikel 8 Abs. 2 der Opferschutzrichtlinie schreibt dem nationalen Gesetzgeber vor, den Opfern von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht zu erteilen, wenn das Opfer „seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet hat“. Diese Aufenthaltserlaubnis ist auf eine Frist von mindestens sechs Monaten festzusetzen und zu verlängern, sofern die Voraussetzungen für die erstmalige Erteilung weiterhin vorliegen. Nach Abschluss eines Strafverfahrens ist die Aufenthaltserlaubnis zumindest für den Zeitraum zu verlängern, der für die Planung und Durchführung einer sicheren Rückkehr in das Herkunftsland erforderlich ist. Artikel 14 der von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht den Aufenthaltstitel außerdem vor, „wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Verbleib des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist.“ Dies kann sich aus gesundheitlichen Gründen wie aus der Gefährdungssituation im Herkunftsland ergeben.

Die Opfer erweisen dem Staat mit ihrer Aussage einen wertvollen Dienst. Da sich die Prozesse oft über mehrere Jahre hinziehen, muss es den Frauen möglich sein, in dieser Zeit eine neue Perspektive zu entwickeln. Artikel 12 der Opferschutzrichtlinie sieht für die Opfer von Menschenhandel einen Anspruch auf Zugang zu Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales soziales Leben vor, einschließlich Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten. Auch sollte den Opfern Zugang zu den Sprach- und Orientierungskursen des Aufenthaltsgesetzes gewährt werden. Weiterhin ist der Zugang zum öffentlichen Bildungssystem zu gewährleisten; dies gilt in besonderem Maße für minderjährige Opfer.

Zu Nummer 15

Die nationalen Strafvorschriften wegen Verletzungen der Aufenthaltsbeschränkungen durch Asylbewerber (§ 85 Nr. 2, § 86 AsylVfG) stimmen mit Artikel 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) nicht überein. Zwar erlaubt die Richtlinie Sanktionen für grobe Verstöße gegen die Vorschriften hinsichtlich der Unterbringungszentren. Nach dem Gesamtzusammenhang der Regelungen in Artikel 16 der Richtlinie 2003/9/EG kommen hiermit jedoch nur verwaltungsrechtliche Sanktionen, wie etwa der Entzug bisher gewährter Vorteile, in Betracht. Sanktionen strafrechtlicher Art werden in der Richtlinie nicht genannt (vgl. auch Artikel 16 Abs. 4 der Richtlinie 2003/9/EG). Da die Richtlinie Mindestnormen für die Praxis der Mitgliedstaaten festlegt, dürfen deren Sanktionen den festgelegten Standard nicht dadurch unterschreiten, dass anstelle verwaltungsrechtlicher strafrechtliche Sanktionen gesetzt werden. § 85 Nr. 2 und § 86 AsylVfG sind deshalb aufzuheben.

Zu Nummer 16

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung soll künftig in Eilfällen nicht mehr nur die Polizei, sondern auch die Ausländerbehörde oder Grenzbehörden das Recht zur vorläufigen Festnahme eines Ausländers haben (§ 62 Abs. 4 AufenthG). Es müssen die Voraussetzungen für die Anordnung der Abschiebungshaft und Fluchtgefahr vorliegen. Mit dieser neuen Befugnis soll offensichtlich die illegale Praxis einiger Ausländerbehörden legalisiert werden, die Ausländer während eines Termins festnehmen, wenn diese sich nicht ausreisewillig zeigen. Verfassungsrechtlich ist die vorläufige Festnahme als Vorstufe zur Freiheitsberaubung nur bei Gefahr in Verzug zulässig. Will die Ausländerbehörde den

Ausländer in Haft nehmen, muss sie den Richtervorbehalt beachten. Für die nun geplante Änderung gibt es keinen Bedarf. Bei Gefahr in Verzug steht die Polizei zur Verfügung, ansonsten ist ohnehin der Richtervorbehalt zu beachten.

Zu Nummer 17

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht auch für Asylantragsteller, für die die Unzuständigkeit nach der Dublin-II-Verordnung festgestellt worden ist, die Zurückweisungshaft vor. Sie sollen künftig schon in Grenznähe abgefangen und inhaftiert werden. Ist nach der Dublin-II-Verordnung die Unzuständigkeit Deutschlands festgestellt worden, können die Flüchtlinge direkt aus der Haft zwangsweise in den anderen EU-Staat verbracht werden. Hier liegt eine Verletzung internationaler Standards vor, nach denen Flüchtlinge während des Asylverfahrens generell nicht in Haft genommen werden sollen. Wer um Asyl nachsucht, hat keine Straftaten begangen, sondern bittet um Schutz und Hilfe.

Zu Nummer 18

Der Vorschlag der Bundesregierung, die Hilfen für den leistungsberechtigten Personenkreis nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes von bisher 36 Monaten auf 48 Monate unter das Existenzminimum abzusenken, ist reine Symbolpolitik: Im Zuwanderungsgesetz ist der Personenkreis, für den das Asylbewerberleistungsgesetz entfristet werden sollte, präzise auf diejenigen Personen begrenzt, die „die Dauer ihres Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben“. Eine Ausweitung dieses Personenkreises auf alle Leistungsberechtigten des Asylbewerberleistungsgesetzes ist weder notwendig noch verhältnismäßig.

Zu Nummer 19

In der Praxis wird minderjährigen Flüchtlingen von den Ausländerbehörden oftmals unterstellt, falsche Altersangaben zu machen. Künftig sollen laut Gesetzentwurf der Bundesregierung im Zweifel sogar unter 14-Jährige betroffen sein. Um dem körperlichen Eingriff zu entgehen, muss das unter 14-jährige Kind sein Alter selbst nachweisen. Konkret sollen zur Altersfeststellung die Handwurzelknochen von minderjährigen Flüchtlingen geröntgt werden. Eine solche Röntgenuntersuchung stellt einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit der Betroffenen dar, der bislang verfassungsrechtlich unzulässig ist. Der körperliche Eingriff ist unverhältnismäßig, weil die wissenschaftliche Beweiskraft solcher Methoden nicht erwiesen ist. Die geplante Änderung widerspricht eklatant dem Kindeswohl.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333